

UMBODSMAÐUR ALÞINGIS

Þórshamri, Templarasundi 5, 101 Reykjavík
Sími: 510 6700 • Grænt nr: 800 6450 • Mynds: 510 6701
Heimasíða: www.umbodsmadur.is

Mál nr. F27/2014

Reykjavík, 30. apríl 2021

Katrín Jakobsdóttir
forsætisráðherra
Stjórnarráðshúsinu við Lækjartorg
101 Reykjavík

I

Með bréfi þessu sendi ég yður afrit af bréfi sem ég hef ritað úrskurðarnefnd um upplýsingamál um lyktir á forathugun sem staðið hefur yfir síðustu ár af hálfu umboðsmanns Alþingis vegna málshraða við úrskurði hjá nefndinni. Ástæða þess að athugunin hefur staðið yfir um nokkurt skeið eru bæði takmarkaðir möguleikar umboðsmanns til þess að sinna frumkvæðisathugunum og að beðið hefur verið eftir því að sjá hver yrði árangur af breytingum sem gerðar hafa verið á upplýsingalögum hér á landi á þessum tíma, síðast í júní 2019.

Auk þess að gera í bréfinu grein fyrir þeim ákvæðum upplýsingalaga um málshraða við afgreiðslu beiðna um aðgang að gögnum hjá stjórnvöldum og þegar málum er skotið til úrskurðanefndar um upplýsingamál er þar lýst tölulegum upplýsingum um afgreiðslutíma mála hjá nefndinni á árunum 2015 til og með 2020. Í bréfinu lýsi ég því að tilefni athugunar umboðsmanns á þessum málum hafi ekki síst verið hvernig framkvæmdin við afgreiðslutíma þessara mála hér á landi og mótnun viðmiða, að því marki sem þau eru beinlínis tímasett í lögum, hafi verið með verulega öðrum hætti heldur en tíðkast á hinum Norðurlöndunum. Þær er lögð áhersla á að þessi mál séu afgreidd á fáeinum dögum þótt frávik kunni að verða í einstökum tilvikum en hér telur þessi tími gjarnan mánuði. Þessari áherslu hafa umboðsmenn þjóðþinganna á hinum Norðurlöndunum fylgt eftir, bæði gagnvart stjórnvöldum og í eigin starfi.

II

Þær tölulegu upplýsingar um meðalmálsmeðferðartíma hjá úrskurðarnefnd um upplýsingamál sem dregnar eru saman í bréfi mínu til nefndarinnar sýna að á síðasta ári náðist umtalsverður árangur í að styttu afgreiðslutíma mála hjá nefndinni miðað við fyrri ár. Á sama tíma hefur

líka þeim úrskurðum sem nefndin kveður upp árlega fjölgæð. Þessar tölur sýna þó að meðalmálsmeðferðartíminn á árinu 2020 var átta dögum undir því 150 daga marki sem Alþingi ákvað að nefndin skyldi að jafnaði miða við þegar hún úrskurðar í málum.

Hvort sem horft er til þess sem vísað var til um framkvæmd þessara málá á hinum Norðurlöndunum eða þess sem almennt er lagt til grundvallar í stjórnsýslurétti um að mál skuli afgreidd „svo fljótt sem verða má“ verður ekki annað séð en að verulega skorti á að málsmeðferðartíminn hjá úrskurðarnefndinni sé í takt við þessa mælikvarða. Þegar kemur að mati á því hvort umboðsmaður beini tilmælum til nefndarinnar um úrbætur á málshraða verður ekki litið framhjá því að Alþingi hefur, samkvæmt tillögu í frumvarpi forsætisráðherra, hvað sem líður hinni almennu reglu um að mál skuli afgreidd svo fljótt sem verða má, sett viðmiðun um 150 daga að jafnaði sem hámark til afgreiðslu mála hjá nefndinni. Ég bendi líka á í bréfi mínu til nefndarinnar að þessi tími kemur til viðbótar þeim tíma sem stjórnvald sem beiðni um aðgang að gögnum var beint til hefur tekið til að afgreiða beiðnina.

Í ljósi þess viðmiðs sem Alþingi hefur sett um málsmeðferðartíma hjá úrskurðarnefnd um upplýsingamál læt ég í bréfi mínu til nefndarinnar við það sitja að hvetja nefndina til þess að gera það sem í hennar valdi stendur til að hraða afgreiðslu þeirra mála sem henni berast og horfa þá frekar til hinnar almennu reglu um að úrskurðir nefndarinnar skuli kveðnir upp svo fljótt sem verða má frekar en áðurnefnds 150 daga viðmiðs.

III

Ástæða þess að ég læt sitja við þessa ábendingu til nefndarinnar er líka að mér er ljóst að það er takmörkum háð hvað nefndin sjálf getur gert til að bæta verulega úr málshraða án þess að breytingar verði á starfsskilyrðum hennar. Nú sinna þeir sem eru skipaðir í nefndina vinnu við nefndarstarfið samhliða öðrum föstum störfum. Í lögum er tekið fram að nefndarmenn megi ekki vera fastráðir starfsmenn í Stjórnarráði Íslands. Starfsaðstaða og heimilisfang nefndarinnar er hjá forsætisráðuneytinu og aðstoð við nefndina er sinnt af starfsmönnum ráðuneytisins.

Við athugun mína á þessu máli veitti ég því athygli að í nefndarálti stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar Alþingis um frumvarp til breytinga á upplýsingalögum nr. 140/2012 sem var síðar samþykkt með lögum nr. 72/2019 fjallaði nefndin um það nýmáli að úrskurðarnefnd um upplýsingamál skyldi að jafnaði kveða upp úrskurð innan 150 daga frá móttöku kæru og síðan sagði:

„Fyrir nefndinni kom fram að meðalmálsmeðferðartíminn hjá úrskurðarnefndinni hefur verið 180-220 dagar og því er hér um verulega styttingu á afgreiðslutíma að ræða. Það mundi krefjast aukins fjármagns til úrskurðarnefndarinnar að styttu málsmeðferðartíma hennar meira. Nefndin telur rétt að unnið verði áfram að því markmiði að halda málsmeðferðartíma í lágmarki, en að það skref sem hér er stigið sé mikilvægt skref í að bæta upplýsingarétt almennings. Þá verði einnig í framhaldinu lagt mat

á það hvort hægt sé að stytta málsmeðferðartíma frekar.“ (149. löggjafarb., 2018-2019, þskj. 1641 - 780. mál.)

Þingnefndin fjallar síðan um endurskoðun málsmeðferðartíma í sérstökum kafla undir lok nefndarálitsins og lýsir því að hún telji mikilvægt að unnið verði áfram að því markmiði að halda málsmeðferðartíma í lágmarki og því telji nefndin nauðsynlegt að unnið verði að endurskoðun á því hvort hægt sé að stytta tímafresti enn frekar, þaði hvað varðar hámarksafgreiðslutíma beiðna um aðgang að gögnum og þann frest sem úrskurðarnefnd um upplýsingamál er gefinn til að birta úrskurð. Nefndin tekur fram: „Þeirri endurskoðun verði lokið fyrir 1. janúar 2022.“ Vegna þess síðastnefnda verður að taka fram að þetta kemur ekki fram í texta hins samþykkta lagafrumvarps þannig að vafamál er hvaða þýðingu þessi orð þingnefndarinnar hafa umfram það að lýsa vilja nefndarinnar gagnvart ráðherra málafloksins nema þingnefndin sjálf ætli að taka umrædd ákvæði til endurskoðunar.

Hvað sem þessu líður þá tel ég út frá því eftirliti sem umboðsmanni Alþingis er ætlað að hafa með stjórnsýslunni í umboði Alþingis og til að stuðla að umbótum í stjórnsýslunni mikilvægt að sem allra fyrst verði unnið að úrbótum á starfsaðstöðu úrskurðarnefndar um upplýsingamál þannig að auka megi enn frekar málshraða við uppkvaðningu úrskurða. Liður í því gæti t.d. verið að fjölga starfsmönnum nefndarinnar eða að nefndin hafi fasta starfsmenn sem sinni eingöngu verkefnum fyrir hana en í ljósi þess mikilvæga verkefnis sem nefndin hefur með höndum í þágu upplýsingaréttar almennings kann að vera ástæða til að skipa málum þannig að formaður nefndarinnar sé sem slíkur í föstu starfi og sinni því eingöngu. Með því fyrirkomulagi væri líka komið á fastri verkstjórn við úrvinnslu þessara mála.

Ég minni líka á að fyrirkomulag mála við afgreiðslu stjórnvalda á beiðnum um upplýsingar og gögn var tilefni umfjöllunar á blaðsíðu 45 til og með 47 í ársskýrslu minni til Alþingis fyrir árið 2018 og þar velti ég því upp hvort það fyrirkomulag að vera með sjálfstæða úrskurðarnefnd í þessum málum sé best til þess fallið að skila árangri í þágu umbóta við afgreiðslu þessara mála í stjórnsýslunni og í þágu borgaranna. Áherslan þarf að mínu áliti að vera á því að auka þekkingu og vitund þeirra sem starfa í stjórnsýslunni, þ.m.t. yfirstjórnna viðkomandi málaflokka eins og ráðuneytanna, á því hvernig beri að leysa úr þessum málum og hraða afgreiðslu þeirra. Lögin ganga út frá því að þetta sé réttur almennings, þ.m.t. fjölmíðla, til aðgangs að upplýsingum hjá stjórnvöldum nema sérstakar undantekningar eigi við.

Ég tek það fram vegna þeirra væntinga sem koma fram í áðurnefndu nefndaráliti um að tilkoma nýs ráðgjafa um upplýsingarétt almennings verði til þess að gera kerfið skilvirkara og auka málshraða þá hef ég í starfi umboðsmanns Alþingis ekki merkt þau áhrif af starfi ráðgjafans svo einhverju nemi. Ráðgjafinn er rétt eins og starfsaðstaða úrskurðarnefndarinnar staðsettur í forsætisráðuneytinu. Miðað við þær væntingar sem bundnar voru við starf ráðgjafans við umrædda breytingu á

upplýsingalögunum kann að vera tilefni til þess að leita leiða til að styrkja starf hans og auka sýnileika, bæði gagnvart almenningi og stjórnvöldum.

IV

Að búa þeim starfseiningum sem ætlað er að styrkja og fylgja eftir upplýsingarétti almennings gagnvart stjórnvöldum stað í forsætisráðuneytinu vekur líka upp álitaefni um hvort það sé heppilegt ef það á að fylgja því að úrskurðarnefnd um upplýsingamál sé óháð og í tilviki sérstaks ráðgjafa um upplýsingarétt almennings því orðlagi laga að hann sé í ráðgjöf sinni óháður fyrirmælum frá ráðherra og öðrum. Ég hef þá líka í huga þau áhrif sem þessi staðsetning kann að hafa á viðhorf almennings til sjálfstæðis, sérstaklega úrskurðarnefndarinnar, og tek fram að athugasemdir þar um hafa komið fram í kvörtunum sem hafa borist umboðsmanni Alþingis.

Í þessu sambandi er ástæða til að rifja upp að í nefndarálti meirihluta stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar Alþingis sem fjallaði um það frumvarp til upplýsingalaga sem varð að lögum nr. 140/2012 fjallaði nefndin um starfsskilyrði úrskurðarnefndarinnar. Nefndin væri rekin í samstarfi við forsætisráðuneytið og með starfsmann þess í hlutastarfi fyrir nefndina. Síðan sagði: „Meiri hlutinn telur það umhugsunarvert hvort það fyrirkomulag gangi þegar litið er til þess að nefndin þarf m.a. að úrskurða í kærumálum á hendur forsætisráðuneyti en tekur fram að miðað við úrskurði nefndarinnar hefur það ekki haft áhrif á niðurstöður hennar.“ (141. löggjafarþ., þingskj. 710 – 215. mál.)

Ég ítreka að þótt meirihluti þingnefndarinnar hafi talið sig hafa viissu fyrir því að staðsetning á starfsstöð nefndarinnar hefði ekki haft áhrif á úrskurði hennar tel ég að hér skipti máli að líta til þess hvort það sé fallið til þess að skapa traust á starfi nefndarinnar hjá almenningi að póstfang, netfang og starfsstöð séu í forsætisráðuneytinu og verkefni nefndarinnar séu að hluta til unnin af starfsmönnum þess ráðuneytis.

V

Sú athugun á afgreiðslutíma mála hjá úrskurðarnefnd um upplýsingamál sem ég hef nú lokið með bréfi til nefndarinnar er mér tilefni til þess að koma þeirri ábendingu á framfæri við forsætisráðherra að hugað verði að úrbótum varðandi starfsskilyrði og starfsaðstöðu nefndarinnar. Ég tel að úrbætur á þeim atriðum séu forsenda þess að stytta megi afgreiðslutíma mála sem skotið er til nefndarinnar þannig að hér á landi taki meðferð þessara mála almennt tíma sem jafna megi við það sem tíðkast í þeim löndum sem við berum okkur saman við á svíði upplýsinga- og stjórnarsýsluréttar. Þar sem ég hef hér dregið fram og vísað til umfjöllunar á vettvangi stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar Alþingis um þessi mál hef ég ákveðið að senda nefndinni til upplýsingar

afrit af þessu bréfi og einnig bréfi mínu til úrskurðarnefndar um upplýsingamál.

Virðingarfyllst,



A handwritten signature in blue ink, appearing to read "Tryggvi Gunnarsson".

Tryggvi Gunnarsson